

Delft, 7 november 2018

Rondetafelgesprek over het toekomstperspectief voor verduurzaming van de luchtvaart
Schriftelijke bijdrage Jasper Faber, CE Delft

Het klimaatbeleid voor de luchtvaart is gedateerd en niet in staat om de doelstelling van het Akkoord van Parijs mee te bereiken. Het klimaatbeleid voor de luchtvaart kent drie beleidsinstrumenten:

1. Emissies op intra-Europese vluchten maken deel uit van het Europese emissiehandelssysteem.
2. Vanaf 2020 is er een wereldwijde CO₂-efficiëntienorm voor nieuwe vliegtuigen.
3. Vanaf 2021 zal er een wereldwijd systeem worden ingevoerd om de groei van de emissies te compenseren met emissiereducties in andere sectoren: CORSIA.

Deze instrumenten zijn erop gericht om de emissies van de luchtvaart te compenseren met emissiereducties in andere sectoren. Dergelijk beleid past niet bij de doelen van het Akkoord van Parijs, namelijk om broeikasgasemissies snel te reduceren tot nul in de tweede helft van deze eeuw (en volgens het meest recente IPCC-rapport zelfs al in 2050). Deze emissiedoelstelling geldt voor elke sector en elk land (nota bene: het Akkoord van Parijs heeft betrekking op alle door de mens veroorzaakte emissies; de luchtvaart is dus niet uitgezonderd, zoals wel eens wordt gezegd).

De enige realistische manier om de emissies van de luchtvaart te reduceren is door duurzame brandstoffen te gebruiken. Op dit moment gaat het om duurzame biobrandstoffen, op termijn komen andere, synthetische brandstoffen, in aanmerking.

Effectief Nederlands klimaatbeleid voor de luchtvaart moet zich dus richten op het verhogen van het aandeel duurzame brandstoffen. Andere instrumenten kunnen dat doel ondersteunen (bijvoorbeeld efficiëntienormen) of een heel tijdelijke oplossing bieden (bijvoorbeeld ETS). Ze kunnen nooit een oplossing voor de komende 15-50 jaar zijn omdat emissiereducties in andere sectoren alleen beschikbaar zijn zolang die sectoren nog broeikasgassen emitteren. Omdat duurzame brandstoffen aanzienlijk duurder zijn en ook zullen blijven, dan fossiele brandstoffen, kunnen individuele luchtvaartmaatschappijen niet zelfstandig besluiten om ze te gaan gebruiken, daarmee zouden ze zichzelf uit de markt prijzen.

Het verhogen van het gebruik van duurzame brandstoffen kan op twee manieren:

1. Een verplichting voor het gebruik van duurzame brandstoffen.
2. Een subsidie voor de meerkosten.

In het eerste geval ligt het voor de hand om de verplichting geleidelijk in te voeren zodat de productiecapaciteit zich kan aanpassen aan de toenemende vraag. In het tweede geval ligt het voor de hand om, analoog aan Opslag Duurzame Energie (ODE) op elektriciteit en gas, de consumenten van de luchtvaart te laten betalen voor de subsidie. CE Delft heeft daar een jaar geleden een rapport over geschreven dat de minister van I&W aan de kamer heeft gestuurd (Overheidsmaatregelen Biokerosine, 2017, kst-32813-150).

Verdere groei van de Nederlandse luchtvaart is niet economisch efficiënt en niet duurzaam.

De huidige Nederlandse beleidsinstrumenten zijn gericht op het accommoderen van een verdere groei van de luchtvaart. Enerzijds is dit begrijpelijk, omdat de ervaring leert dat de vraag naar luchtvaart toeneemt als de welvaart toeneemt. De huidige vraag naar luchtvaart is echter kunstmatig hoog. Zo is er geen gelijk speelveld tussen uitgaven aan luchtvaart en vrijwel alle andere uitgaven omdat de luchtvaart vrij is gesteld van verbruiksbelastingen. Bovendien zijn de externe kosten van de luchtvaart (klimaat, luchtvervuiling, geluid, ruimtebeslag) niet verwerkt in de prijs. Daardoor is de prijs van vliegen te laag en de vraag navenant hoog. Vanuit economisch perspectief is groei van de luchtvaart alleen efficiënt als eerst aan de voorwaarde is gedaan dat alle negatieve externe kosten zijn verwerkt in de prijs.

In de toekomst zullen de kosten van luchtvaart toenemen door de noodzaak om duurzame brandstoffen te gaan gebruiken. Het is onvermijdelijk dat daardoor de vraag naar luchtvaart zal afnemen.

Beleid dat de verdere groei van luchtvaart accommodeert is niet duurzaam. Iedere uitgave aan nieuwe luchthavencapaciteit en elke inspanning om de luchtvaart te stimuleren moet daarom zeer kritisch worden bekeken, zeker als het publieke uitgaven en inspanningen betreft.

Er bestaan hardnekkige mythes over de relatie tussen luchtvaart en economische groei.

Eén van de redenen die vaak is aangevoerd om de groei van de luchtvaart te accommoderen, is het vermeende positieve effect voor de nationale economie. Er is veel onderzoek gedaan naar de vraag of er een causaal verband is tussen het luchtvaartnetwerk, connectiviteit, omvang van de luchtvaartsector en economische groei. Ondanks al dit onderzoek is een causaal verband echter nooit aangetoond.

Het ligt ook niet voor de hand; het merendeel van de mensen vliegt om vakantie te houden en niet om een bijdrage te leveren aan de Nederlandse economie. Nederlandse toeristen geven meer geld uit in het buitenland dan buitenlandse toeristen in Nederland, dus meer luchtvaart betekent een afname van de binnenlandse bestedingen, niet een toename.

Als de groei niet geacommodeerd wordt blijven zakenmensen en mensen die heel graag in een ver buitenland vakantie willen vieren, wel vliegen. Maar degenen voor wie het nut nauwelijks opweegt tegen de kosten, niet meer. Een beperking van de groei of een nulgroei leidt dus niet tot economische schade. Bovendien, als het aanbod van luchtvaart niet verder toeneemt, zullen de prijzen stijgen en daardoor een beetje dichter in de buurt komen van efficiënte prijzen waarin de externe kosten zijn opgenomen.

Het is noodzakelijk om een reële afweging van kosten en baten te maken op basis van eerlijke informatie. Goede besluiten over luchtvaart kunnen alleen genomen worden op basis van complete informatie, of het nu gaat over capaciteitsbeperkingen, uitbereiding van luchthavens, of ander beleid. Dat betekent bijvoorbeeld dat er in de milieueffectrapportages niet alleen rekening gehouden moet worden met de bewoners binnen de 55 dB Lden- en 50 dB Lnight-contouren, maar ook met de mensen daarbuiten die hinder ondervinden, Lelystad als afschrikwekkend voorbeeld.

Het betekent ook dat niet alleen de CO₂-emissies in de LTO-fase (tot 900 meter) moeten worden meegenomen, maar ook tijdens de rest van de vlucht, die immers net zozeer bijdragen aan de klimaatverandering. Dit gebeurt nu niet.

Maatschappelijke kosten-batenanalyses moeten conform de leidraad van het CPB en PBL op basis van deze complete informatie worden opgesteld. Alleen dan is er een kans dat het wantrouwen van de omwonenden en andere burgers in de luchtvaartsector en de regulerende overheid in Nederland vermindert.

Conclusies

Een rationeel luchtvaartbeleid:

- behandelt luchtvaart fiscaal gelijk aan andere producten/diensten en heft dus belasting, zodat de vraag naar luchtvaart niet kunstmatig hoog wordt gehouden;
- richt zich op een luchtvaart die rond 2050 geen broeikasgassen meer uitstoot;
- investeert geen publiek geld meer in het uitbreiden van luchthavencapaciteit tenzij de externe effecten in de prijs zijn verwerkt;
- zorgt voor eerlijke, volledige en publieke informatie over de milieueffecten en de welvaartseffecten van luchtvaart.